

ЛОПУШИНСЬКИЙ
Іван Петрович,
д.держ.упр., проф., професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України, м. Херсон.

Анотація: *про підвищену увагу до проблем корінних народів свідчить вдруге проголошене ООН 2004 року Міжнародного десятиріччя корінних народів світу. Тим самим міжнародне співтовариство визнало невід`ємну гідність та унікальний внесок корінних народів у розвиток та багатоманітність світових надбань, важливу роль збереження ідентичності корінних народів для дальшого розвитку людської цивілізації. Обраний Україною курс на збереження та розвиток разом з титульною українською нацією всього розмаїття та різнобарв`я великих і малих етносів, груп, народів є запорукою успішного розвитку та майбутньої зрілості української політичної нації.*

Ключові слова: *корінні народи, збереження ідентичності корінних народів, українська політична нація, європейська інтеграція.*

УДК 340.115:340

Іван ***ЛОПУШИНСЬКИЙ***

ПРОБЛЕМА КОРІННИХ НАРОДІВ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ

Постановка проблеми. Ухваленням 1990 року Декларації про державний суверенітет, Акта про незалежність (1991), Декларації прав національностей (1991), Закону про національні меншини (1992) Україна проголосила курс на розбудову такої держави, що забезпечує рівність і право на вільний розвиток усіх її громадян незалежно від їхнього етнічного походження, віросповідання, мовних та культурних традицій і особливостей. Тим самим Українська держава і суспільство беруть на себе відповідальність не лише за відродження та вільний розвиток титульної нації, але й за збереження та створення належних умов для відновлення та розвитку національно-культурного життя інших етнічних, мовних, релігійних груп, які проживають в Українській державі. Закон України про національні меншини став важливим кроком до втілення саме таких підходів до етнонаціональної політики. Проте впродовж останніх років виявилося, що цей Закон, попри всі його позитивні риси, не повною мірою враховує особливості етнополітичної, етнодемографічної та міграційної ситуації в Україні. Зокрема, цим Законом та іншими законодавчими актами не враховано наявності на території України етнічних груп, що відповідно до критеріїв та норм сучасного міжнародного права можуть набути статусу корінних народів. Прийняття Верховною Радою Основного Закону – Конституції України (1996) – стало новим важливим етапом у розбудові української державності. Водночас, Конституцією підтверджено неухильне дотримання Україною демократичного шляху свого розвитку, зокрема курсу на вдосконалення внутрішнього законодавства і приведення його відповідно до сучасних норм регіонального європейського та міжнародного права. Важливим є й те, що до тексту Основного Закону України вперше було введено термін “корінні народи”. Зокрема, у п. 3 статті 92 підкреслено, що права корінних народів визначаються законами та законодавчими актами України. Власне цим і зумовлено потребу вироблення Концепції державної політики України в галузі прав корінних народів, термінової розробки та ухвалення відповідних законів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми корінних народів в Україні зверталися Л.Аза, Б.Бабін, С.Водотика, О.Курінний, О.Куц, В.Лісничий, Г.Лозко, О.Малиновська, О.Мироненко, А.Попок, В.Севрюков, В.Трощинський та інші дослідники.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте в їхніх дослідженнях практично не знайшли свого віддзеркалення останні законодавчі та наукові розвідки, у тому числі міжнародні, що стали підставою для посилення уваги Української держави до проблеми корінних народів, ужиття відповідних заходів як для законодавчого, так і практичного врегулювання питання.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення нормативно-правового забезпечення стану корін-

них народів в Україні, пошуку шляхів законодавчого вирішення означеної проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корінні народи – народи, які проживають у багатоетнічних суспільствах незалежних країн і є нащадками тих, хто населяв країну або географічну область, частиною якої є дана країна, споконвіку, у період її завоювання або колонізації або в період встановлення наявних державних кордонів. Щодо місцевого населення тієї чи іншої країни використовують терміни абориген, автохтон чи тубілець. Аборигени (від лат. aborigients = ab origine – "від початку") – корінні жителі певної території, яі мешкають на ній з давніх-давен, тобто від початку її існування. Автохтони (від гр. autos – сам і chthon – земля) – первісне населення тієї чи іншої землі. Тубільці – загальна назва будь-якої тубільної місцевої популяції, етносу чи нації, яка володіла конкретною територією раніше за прийшлі панівні популяції, етноси чи нації, і має соціальну систему, відмінну від аналогічних систем сусідніх чи прийшлих-панівних популяцій, етносів і націй.

За даними ООН, у світі до корінних народів належать 370 мільйонів осіб у більш ніж 70 країнах, багато хто з яких перебуває на межі зникнення.

Суттєвою характеристикою корінних народів є також і те, що вони, незалежно від правового стану, зберігають деякі або всі свої соціальні, економічні, культурні і політичні інститути. Обов'язковою ознакою приналежності до корінних народів є самоусвідомлення самих народів як корінних на цій території.

Названі характеристики, критерії і ознаки корінних народів не досить чіткі, оскільки в історичному плані дуже важко віднайти ті племена, ті народи, які першими освоїли ту чи ту територію, оскільки практично в усіх випадках виявляється, що до кожного народу на відповідній території були якісь попередники. Тому і поняття "корінний народ" має відносний характер. Воно застосовується насамперед до відсталих у своєму розвитку народів і вживається в правовому, міжнародно-правовому, історичному, етнографічному, етносоціологічному та деяких інших аспектах.

1957 р. було прийнято міжнародну Конвенцію про корінне та інше населення, що веде племінний спосіб життя. Вона була спрямована на захист цих народів від асиміляції, на захист їхньої самобутності, на збереження і розвиток їх культури, мови, релігії. 1989 р., у Женеві, Міжнародна організація праці прийняла новий документ – Конвенцію про корінні народи і народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних державах, що переглянув і розвинув деякі положення попереднього документа.

Інтенсивна діяльність ООН у галузі прав корінних народів відзначена також тим, що 1993 рік було проголошено Міжнародним роком корінних народів світу, а десятиліття (починаючи з 1994 року) - Міжнародним десятиліттям корінних народів світу. Резолюцією 59/174 від 20 грудня 2004 року Генеральна Асамблея ООН проголосила 2005-2014 роки Другим міжнародним десятиліттям корінних народів світу.

Поряд з поняттям "корінні народи" в останні роки на території колишнього СРСР досить широко були поширилися терміни "корінні жителі", "корінне населення". Вони мають ще загальний характер і застосовуються переважно як категорія, що дозволяє протипоставити себе категорії "приїжджих", "мігрантів".

Проте конкретні ситуації бувають дуже заплутаними, і ці терміни не лише не сприяють проясненню справи, а навпаки, ще більше її заплутують. Наприклад, з огляду на вкоріненість, тобто тривалість життя в цій місцевості самої людини і її предків, вона може бути більш "корінною", ніж людина, що належить до корінного народу. Скажімо, українська сім'я, що прожила в Сибіру з часів столипінської реформи, а тепер переселилася в Україну і єврейська сім'я, що проживає тут у десятому поколінні. У такому контексті з'ясовування, хто "корінний", а хто "некорінний" сприятиме лише посиленню напруги в міжетнічних стосунках.

З моменту проголошення державної незалежності України український народ набув статусу титульного державотворчого етносу, що відбивається й у назві самої

держави, створеної шляхом реалізації права українського народу на самовизначення. У той же час сучасні міжнародно-правові документи щодо корінних народів визначають останні як “бездержавні нації”, тобто такі, що не мають власної державності, а проживають на території держав, де домінуючі позиції займають інші етноси. Саме тому демократичні держави, на території яких є самобутні корінні народи, беруть на себе зобов’язання виступати гарантом їхніх прав та забезпечувати умови для їхнього подальшого розвитку. Таким чином, сучасну тенденцію надавати корінним народам інший правовий статус, ніж національним меншинам, можна розглядати як своєрідну компенсацію за відсутність власної державності. Процеси законодавчого закріплення статусу корінних народів і підписання міжнародних угод щодо прав корінних народів є одним з інструментів зменшення напруження в суспільстві, зміцнення стабільності і безпеки, запобігання проявів сепаратизму.

Розвиток в Україні інститутів демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства об’єктивно зумовлює потребу правового забезпечення статусу корінних народів України як невід’ємних складових багатонаціонального Українського народу та створення передумов їхнього розвитку. Як уже зазначалося, Конституція України 1996 р. запровадила в національне конституційне право інститут корінних народів. Так, за статтею 11 Основного Закону держава сприяє розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів України; за його п. 3 статті 92 права корінних народів визначаються виключно законами України; п. 3 статті 119 Конституції закріплює, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують у місцях компактного проживання корінних народів виконання програм їх національно-культурного розвитку.

При Міністерстві юстиції України восени 1996 року було створено робочу групу для опрацювання проектів законодавчих актів України щодо корінних народів. Один із розроблених цією робочою групою документів – проект Концепції державної політики України щодо корінних народів. Проте в Україні ще не прийнято законодавства, що розвивало та конкретизувало б згадані положення Конституції. Права деяких етнічних спільнот, що мешкають на території України, не можуть бути забезпечені в рамках чинного законодавства про національні меншини з огляду на історичні, соціально-культурні та політичні чинники, що виникли внаслідок автохтонного походження цих спільнот.

Ідентифікуючі ознаки „корінного народу” й донині не мають універсальної формалізації в міжнародних правових актах і в українському законодавстві. Разом з тим еліта деяких з національно самобутніх груп населення України та окремі вчені пропонують впровадити в українське правове поле критерії „корінний народ”, суголосні з тими, які запропонувала створена під егідою ООН Робоча група щодо корінних народів. У підготовленому цією групою проекті йдеться про проживання на землі предків або, принаймні, на частині цих земель; спільне походження від людей, які споконвіку населяли ці землі; спільну культуру в цілому або в деяких її конкретних проявах (таких, як релігія, племінний спосіб життя, належність до певної спільноти корінного населення, одяг, засоби господарювання, стиль життя тощо); мову (використання власної мови як єдиної мови, рідної мови, мови, яка застосовується для спілкування в родинних стосунках, або як основна, переважна, звична, загальна або звичайна); проживання в певних регіонах країни або в певних регіонах світу; інші суттєві умови.

Робоча група ООН допускає визнання спільноти „корінний народ” не за обов’язковою сукупністю всіх вищенаведених критеріїв, а за відповідністю навіть деяким з них. За такого підходу при вирішенні питання про надання народу статусу „корінного” не обов’язковою може стати і ознака, за якою в міжнародне право було запроваджено сам термін „корінний народ” і яка винесена в назву відповідних документів – конвенцій Міжнародної Організації Праці (МОП) №107 (1957 р.) і №169 (1989 р.).

Незважаючи на широке обговорення проблеми правового статусу корінних народів та висування представниками організацій окремих етнічних груп вимог щодо визнання цих груп корінних народів України, існування законопроектів, присвячених статусові окремих етносів як корінного народу, ця проблема є малодослідженою.

У вітчизняній правничій науці досі не існує фундаментальних досліджень конституційно-правового статусу корінних народів. Тому проблема визначення приналежності певних етнічних груп, що мешкають в Україні, до корінних народів та надання їм адекватного правового статусу потребує комплексного дослідження. Актуальність цієї проблеми для України як для унітарної держави з поліетнічним складом населення загострюється невизначеністю правового становища кримськотатарського народу, загрозою зникнення нечисленних кримських етносів – кримчаків та караїмів та іншими історичними, етнічними, правовими та політичними чинниками, що зумовлені походженням цих та деяких інших етнічних спільнот.

Визначення конституційно-правового статусу корінних народів України пов'язане, по-перше, зі створенням переліку етносів, що в Україні можуть бути визнані корінними народами за певними юридичними критеріями та з обґрунтуванням їх відмінності від інших етнічних груп, зокрема національних меншин; по-друге, з визначенням системи колективних прав корінних народів як суб'єктів конституційного права; по-третє, з розробкою та прийняттям відповідного законодавства про статус корінних народів України та, по-четверте, з потребою створення ефективних механізмів забезпечення колективних прав корінних народів України, які повинні будуть гарантувати як реалізацію цих прав, так і рівність прав та свобод громадян України незалежно від національної ознаки та недоторканність територіальної цілісності і державного суверенітету України. Це сприятиме розвитку як міжнаціональних відносин, так і громадянського суспільства України в цілому.

Хоча Конституція незалежної України приймалася 1996 року, коли вже був піввіковий досвід ООН і Міжнародної організації праці (МОП) у визначенні і користування в конвенціях і рекомендаціях терміна "корінні народи", два корінних народи України – українці та кримські татари за статтями 3 і 24 користуються лише правами людини і громадянина. При цьому нова Конституція Автономної Республіки Крим, затверджена Верховною Радою України в грудні 1998 р., не визнає кримських татар корінним народом України, а відтак і Курултай (Національні збори) і Меджліс кримськотатарського народу Соборними представницькими органами кримськотатарського народу.

Саме тому реалізація конституційних положень щодо корінних народів на терені України потребує розробки і ухвалення спеціального законодавства, у якому, зокрема, має бути закріплено перелік корінних народів України, оскільки одні державні діячі та науковці відносять до корінних народів України українців і кримських татар, інші – українців, кримських татар, кримчаків і караїмів, тобто етноси, які сформувалися на території України, треті – пропонують відносити до корінних народів усіх, хто прожив на території держави сто і більше років, четверті – народи, які проживають в Україні впродовж трьох поколінь тощо.

Разом з тим корінні народи можуть бути ідентифіковані у визначених географічних районах за наявності таких характеристик у різному ступені: 1.Тісний зв'язок із територією проживання їхніх предків і природних ресурсів у цих районах. 2.Самоідентифікація й ідентифікація іншими як членів визначеної культурної групи. 3. Рідна мова, що часто відрізняється від державної. 4.Наявність традиційних соціальних і політичних інститутів. 5.Орієнтація на традиційні засоби до існування.

2007 року Генеральна асамблея ООН прийняла декларацію про права корінних народів. Декларацію, яку готували 22 роки, підтримали 143 держави з 192. США, Канада, Нова Зеландія й Австралія проголосували проти цього документа, Росія й ще десять країн утрималися. Декларація проголошує право корінних народів на са-

мовизначення, землю й природні ресурси. ”Корінні народи при здійсненні їхнього права на самовизначення мають право на автономію або самоврядування в питаннях, що належать до їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів і засобів фінансування їхніх автономних функцій”, - ідеться в Декларації.

Разом з тим у законодавстві Російської Федерації зроблено спроби визначити приналежність окремих народів до корінних народів країни. Так, стаття 69 Конституції РФ "гарантує права корінних нечисельних народів відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних угод Російської Федерації". Зі змісту статті вбачається, що Росія відносить до корінних народів малочисельні народи, зокрема народи Півночі. Представники малих народів Півночі є повноцінними громадянами Російської Федерації, і, крім цього, наділені низкою пільг у галузі оподаткування, соціального забезпечення, освіти тощо. Особлива увага надається збереженню (по можливості) відповідного стимулювання ведення традиційного господарства общинами корінних північан, наприклад, заняття оленярством. Росіяни ж, як і татари та українці (що є найбільшими національностями в Російській Федерації) відповідно до чинного законодавства РФ до корінних народів не належить.

В Україні останнім часом було розроблено проект Концепції державної політики України щодо корінних народів. На думку її розробників, ухвалення Концепції стимулюватиме дальшу законотворчу діяльність у цій новій для нашої держави галузі національного та міжнародного права. Ухвалення означеної Концепції має також стимулювати участь України в роботі над Проектом декларації прав корінних народів, дає підстави мати свого представника в складі відповідної Робочої групи Комісії з прав людини ООН.

Обраний Україною курс на збереження та розвиток разом з титульною українською нацією, усього розмаїття та різнобарв'я великих і малих етносів, груп, народів є запорукою успішного розвитку та майбутньої зрілості української політичної нації, її внеском у процес європейської інтеграції. Водночас, розробка, обгрунтування та здійснення державної політики щодо корінних народів і буде конкретним внеском України в реалізацію проголошеної ООН Програми Дій у рамках Другого міжнародного десятиріччя корінних народів світу (2005-2014 рр.).

Висновки з даного дослідження. Таким чином, Українській державі для забезпечення законних прав і інтересів корінних народів слід повсякчас заохочувати розробку загальнодержавних та місцевих програм соціально-економічного розвитку, зорієнтованих передусім на збереження основ життєдіяльності кожного етносу, вирівнювання можливостей їхнього розвитку; створити умови для реалізації етнонаціональної політики по всій вертикалі, включаючи створення, зокрема, Координаційної Ради з міжнаціональних відносин (Верховна Рада та Уряд), до якої мають увійти представники національно-культурних товариств та інших неурядових організацій, що представляють інтереси корінних народів та національних меншин України; сприяти створенню умов довір`я, діалогу між корінними народами та іншими групами населення, які проживають на своїй історичній батьківщині; надавати особливої уваги міжетнічним відносинам у районах повернення й облаштування депортованого кримськотатарського народу та інших категорій депортованих, сприяти міжнародному контролю за дотриманням прав людини; повною мірою реалізувати спеціальні практичні заходи з відзначення Міжнародного десятиріччя корінних народів світу (2005-2014 рр.).

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми вбачаються у висвітленні реальних кроків Української держави щодо забезпечення законних прав і інтересів корінних народів, насамперед через внесення змін до Конституції, ухвалення нового відповідного законодавства та реалізації низки практичних заходів.

Література:

1. Аза Л. Етнічний довідник: поняття та терміни /Л.Аза, Е.Афонін, Л.Васильєва та ін. – К., 1996.

2. Бабін Б.В. Конституційно-правовий статус корінних народів України: автореф. дис…канд. юрид. наук: 12.00.02 [Електронний ресурс] / Б.В.Бабін; Одес. нац. юрид. Акад. – Одеса, 2005.

3. Лозко Г.С. Етнологія України. Філософсько-теоретичний та етнорелігієзнавчий аспект. – 2-е вид., стереотипне. – К.: "АртЕк", 2004.

4. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. унив. Изд-во, 2009.

5. Конституція України: Затверджена Верховною Радою України 28 червня 1996 року. – Львів: "За вільну Україну", 1996.

6. Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і затверджена Законом України від 23 грудня 1998 року №350-XIV. - http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=350-14

7. Куць О.М. Етнонаціональні чинники державотворення: Монографія / О.М.Куць, В.В.Лісничий, Ю.О.Куц. – Х.: Вид-во ХарРІДУ УАДУ "Магістр", 2002.

8. Куц Ю.О. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект: [Моногр.] /Ю.О.Куц. – Х.: Вид-во ХарРІДУ УАДУ "Магістр", 2002.

9. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О.М.Мироненка. – К., Либідь, 1997.

10. Проект Концепції державної політики України щодо корінних народів. - http://www.cidct.org.ua/uk/studii/7/11.html